ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

4 mars 2010 *

Dans l'affaire C-578/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre des articles 68 CE et 234 CE, introduite par le Raad van State (Pays-Bas), par décision du 23 décembre 2008, parvenue à la Cour le 29 décembre 2008, dans la procédure

Rhimou Chakroun

contre

Minister van Buitenlandse Zaken,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues, président de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh et A. Arabadjiev, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M^me^ E. Sharpston,
greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 octobre 2009,

considérant les observations présentées:

— pour M^me^ Chakroun, par M^e^ R. Veerkamp, en qualité d'avocat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ C. M. Wissels et M. Y. de Vries, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement hellénique, par M^me^ T. Papadopoulou, M. G. Kanellopoulos et M^me^ Z. Chatzipavlou, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ M. Condou-Durande et M. R. Troosters, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 décembre 2009,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 2, initio et sous d), ainsi que 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au regroupement familial (JO L 251, p. 12, ci-après la «directive»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M[me] Chakroun au minister van Buitenlandse Zaken (ministre des Affaires étrangères, ci-après le «minister») au sujet du refus, opposé à la requérante au principal, de lui accorder un permis de séjour provisoire.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 La directive fixe les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.

4 Les deuxième, quatrième et sixième considérants de la directive sont rédigés comme suit:

«(2) Les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la 'CEDH')], et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 [JO C 364, p. 1, ci-après la 'charte'].

[…]

(4) Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité.

[…]

(6) Afin d'assurer la protection de la famille ainsi que le maintien ou la création de la vie familiale, il importe de fixer, selon des critères communs, les conditions matérielles pour l'exercice du droit au regroupement familial.»

5 L'article 2, initio et sous a) à d), de la directive énonce les définitions suivantes:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) 'ressortissant de pays tiers': toute personne qui n'est pas citoyenne de l'Union au sens de l'article 17, paragraphe 1, du traité;

b) 'réfugié': tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant d'un statut de réfugié au sens de la convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole signé à New York le 31 janvier 1967;

c) 'regroupant': un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre;

d) 'regroupement familial': l'entrée et le séjour dans un État membre des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet État membre afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant.»

6 L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive dispose:

«Les États membres autorisent l'entrée et le séjour, conformément à la présente directive et sous réserve du respect des conditions visées au chapitre IV, ainsi qu'à l'article 16, des membres de la famille suivants:

a) le conjoint du regroupant».

7 L'article 7, paragraphe 1, de la directive prévoit:

«Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose:

a) d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné;

b) d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille;

c) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.»

8 L'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive dispose:

«1. Le présent chapitre s'applique au regroupement familial des réfugiés reconnus comme tels par les États membres.

2. Les États membres peuvent limiter l'application du présent chapitre aux réfugiés dont les liens familiaux sont antérieurs à leur entrée sur le territoire.»

9 L'article 17 de la directive est rédigé comme suit:

«Les États membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, dans les cas de rejet d'une demande, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour, ainsi qu'en cas d'adoption d'une mesure d'éloignement du regroupant ou des membres de sa famille.»

10 Selon l'article 20 de la directive, cette dernière devait être transposée par les États membres dans leur droit national au plus tard pour le 3 octobre 2005.

Le droit national

11 L'article 16, paragraphe 1, initio et sous c, de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000) prévoit:

«Une demande de permis de séjour d'une durée déterminée […] peut être rejetée si:

[…]

c. l'étranger ne dispose pas, à titre autonome et durable, de moyens suffisants de subsistance ou si la personne auprès de laquelle l'étranger désire séjourner ne dispose pas, à titre autonome et durable, de moyens suffisants de subsistance».

12 La plupart des dispositions pertinentes dans le cadre de l'affaire au principal figurent dans l'arrêté de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit 2000, ci-après le «Vb 2000»). Celui-ci a fait l'objet de modifications par l'arrêté royal du 29 septembre 2004 (*Staatsblad* 2004, nº 496), afin de transposer la directive.

13 L'article 1.1, initio et sous r), du Vb 2000 définit la formation de famille comme le regroupement entre conjoints […] lorsque le lien conjugal a été créé alors que la personne de référence avait sa résidence principale aux Pays-Bas.

14 L'article 3.13, paragraphe 1, du Vb 2000 dispose, pour ce qui concerne le litige au principal:

«Le permis de séjour d'une durée déterminée […] est accordé dans les conditions du regroupement familial ou de la formation de famille, au membre de la famille […] de la personne de référence […], s'il est satisfait à toutes les conditions énumérées aux articles 3.16 à 3.22.»

15 L'article 3.22 du Vb 2000 s'énonce comme suit:

«1. Le permis de séjour visé à l'article 3.13, paragraphe 1, est accordé si la personne de référence:

a. dispose, à titre durable et autonome, d'un revenu net défini à l'article 3.74, sous a […]

[…]

2. En cas de formation de famille, le permis de séjour est accordé, par dérogation au paragraphe 1, si la personne de référence dispose, à titre durable et autonome, d'un revenu net égal à 120 % au moins du salaire minimum, visé à l'article 8, paragraphe 1, sous a, et à l'article 14 de la loi sur le salaire et les primes de vacances minimums [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], y compris la prime de vacances, visée à l'article 15 de cette loi.»

16 L'article 3.74, initio et sous a et d, du Vb 2000 dispose:

«Les moyens de subsistance […] sont suffisants si le revenu net est égal:

a. aux normes d'assistance visées à l'article 21 de la loi sur le travail et l'assistance [Wet werk en bijstand, ci-après la «Wwb»] pour la catégorie concernée d'isolés, de parents isolés ou de couples et de familles, y compris le pécule de vacances […]

[…]

d. en cas de formation de famille: à 120 % du salaire minimum, visé à l'article 8, paragraphe 1, sous a, et à l'article 14 de la loi sur le salaire et les primes de vacances minimums, y compris la prime de vacances, visée à l'article 15 de cette loi».

17 Il ressort des éléments fournis par la juridiction de renvoi que, au moment pris en considération pour les besoins du litige au principal, la norme d'assistance déterminée conformément à l'article 21, initio et sous c, de la Wwb pour des intéressés âgés de plus de 21 ans et de moins de 65 ans, lorsque des conjoints sont âgés tous deux de moins de

65 ans, était de 1 207, 91 euros par mois, tandis que, en cas de formation de famille, les moyens de subsistance sont estimés suffisants si le revenu net est égal à 1 441,44 euros par mois, y compris le pécule de vacances.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 M. Chakroun, de nationalité marocaine, est né le 1er juillet 1944. Il réside aux Pays-Bas depuis le 21 décembre 1970 et y est titulaire d'un permis de séjour ordinaire pour une durée indéterminée. Il perçoit, depuis le 12 juillet 2005, une allocation au titre de la loi du 6 novembre 1986 sur l'assurance des travailleurs contre les conséquences pécuniaires du chômage (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid) qui, si les circonstances restent inchangées, sera maintenue jusqu'au 12 juillet 2010.

19 Mme Chakroun, également de nationalité marocaine, est née le 18 juillet 1948 et est mariée avec M. Chakroun depuis le 31 juillet 1972.

20 Le 10 mars 2006, Mme Chakroun a introduit auprès de l'ambassade des Pays-Bas à Rabat (Maroc) une demande de permis de séjour provisoire afin de pouvoir vivre auprès de son époux.

21 Par décision du 17 juillet 2006, le minister a rejeté celle-ci, au motif que M. Chakroun ne percevait pas de revenus suffisants au sens du Vb 2000. En effet, les allocations de chômage perçues par M. Chakroun s'élevaient à 1 322,73 euros net par mois, y compris le pécule de vacances, soit un montant inférieur à la norme de revenus applicable en cas de formation de famille, à savoir 1 441,44 euros.

22 Par décision du 21 février 2007, le minister a déclaré non fondé le recours introduit par M^me^ Chakroun contre cette décision.

23 Par jugement du 15 octobre 2007, le Rechtbank 's-Gravenhage a déclaré non fondé le recours que M^me^ Chakroun a alors introduit contre cette décision du 21 février 2007. La requérante au principal a ensuite introduit un recours contre ce jugement devant le Raad van State.

24 Devant cette juridiction, M^me^ Chakroun soulève, en premier lieu, la question de savoir si l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive a été correctement mis en œuvre aux articles 3.74, initio et sous d, ainsi que 3.22, paragraphe 2, du Vb 2000, en ce que ces dispositions exigent de la part du regroupant, dans le cas de la formation de famille, des ressources équivalentes à 120 % du salaire minimum.

25 La juridiction de renvoi expose que le salaire minimum est une référence essentielle dans la Wwb, dont l'objectif est de garantir un minimum d'existence à tout ressortissant néerlandais, résidant aux Pays-Bas, ainsi qu'à tout étranger assimilé résidant aux Pays-Bas, qui se trouve ou risque de se trouver dans une situation telle qu'il ne disposera pas des moyens nécessaires à sa subsistance (article 11 de la Wwb). L'application de cette loi est de la compétence des communes.

26 La Wwb prévoit deux catégories d'assistance. Il existe, premièrement, l'assistance générale, par laquelle on entend l'assistance visant à couvrir les dépenses générales nécessaires à la subsistance (article 5, sous b, de la Wwb). La loi prévoit, deuxièmement, l'assistance spéciale qui ouvre un droit à l'intéressé pour autant qu'il ne dispose pas des moyens permettant de faire face aux dépenses nécessaires à sa subsistance qui découleraient de circonstances spéciales, et pour autant que, de l'avis du collège communal, ces dépenses ne puissent pas être couvertes par d'autres moyens disponibles (article 35, paragraphe 1, de la Wwb).

27 Le salaire minimum d'une personne de 23 ans est utilisé par la Wwb comme élément de référence pour la détermination du besoin et du montant auquel une personne a droit dans le cadre de l'assistance générale. Le montant correspondant à 120 % du salaire minimum serait, ainsi que l'expose le gouvernement néerlandais dans ses observations, le montant au-delà duquel un résident ne peut plus bénéficier de l'assistance générale ou de l'assistance spéciale.

28 Le Raad van State se demande si, lorsqu'ils mettent en œuvre l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, les États membres peuvent ou doivent tenir compte, et ce éventuellement d'une manière forfaitaire, des prestations sociales relevant de l'assistance spéciale. Décidée par le collège communal après examen de la situation du demandeur, l'assistance spéciale peut prendre diverses formes, en ce compris une remise des impôts.

29 M[me] Chakroun conteste, en second lieu, la distinction opérée par la législation néerlandaise entre le regroupement familial et la formation de famille, selon que le lien familial est antérieur ou postérieur à l'entrée du regroupant sur le territoire néerlandais, alors qu'une telle distinction ne ressortirait pas de l'article 7, paragraphe 1, de la directive. En effet, si la demande en cause au principal avait été considérée comme une demande de regroupement familial au sens de la législation néerlandaise, c'est la norme d'assistance visée à l'article 21, initio et sous c, de la Wwb qui aurait été prise en considération, conformément à l'article 3.74, initio et sous a, du Vb 2000, si bien que les ressources de M. Chakroun auraient été supérieures au montant requis.

30 Le Raad van State a des doutes sur la possibilité, pour les États membres, de faire une telle distinction entre formation de famille et regroupement familial, mais précise qu'il n'est pas exclu que la directive ne s'oppose pas à une législation dans laquelle une distinction est opérée selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à la date de l'entrée du regroupant sur le territoire de l'État membre d'accueil. Cette juridiction relève que cette dernière distinction est prévue à l'article 9 de la directive, applicable aux réfugiés, ainsi qu'à l'article 16, paragraphes 1 et 5, de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44).

31 Eu égard à ces éléments, le Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La phrase 'recourir au système d'aide sociale' figurant à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la [directive] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre d'adopter une réglementation relative au regroupement familial refusant celui-ci à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale ['minimabeleid'] communale?

2) La [directive], et en particulier son article 2, initio et sous d), doit-elle être interprétée en ce sens que cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui, pour l'application des conditions de revenus de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), fait une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée sur le territoire de celui qui réside dans l'État membre?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

32 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si la phrase «recourir au système d'aide sociale» figurant à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre d'adopter une

réglementation relative au regroupement familial refusant celui-ci à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale («minimabeleid») communale.

Observations présentées par les parties

33 La requérante au principal soutient que le «système de l'aide sociale de l'État membre concerné», visé à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive ne peut désigner qu'une réglementation de niveau national, alors que certaines des réglementations mentionnées par le Raad van State sont instaurées au niveau communal. Elle fait également valoir que le renvoi, par l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, au niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales signifie que ce niveau constitue une limite supérieure.

34 La requérante au principal, de même que la Commission des Communautés européennes, souligne que la marge d'appréciation laissée aux États membres dans la mise en œuvre de la directive ne doit pas porter atteinte aux objectifs et à l'effet utile de cette dernière. Elle explique notamment que la norme de 120 % du salaire minimum, telle qu'elle est fixée, a pour effet que de jeunes demandeurs ne pourront pratiquement jamais satisfaire au critère des moyens de subsistance sur la base d'un travail à temps plein. En effet, la loi prend pour référence le salaire minimum d'une personne âgée de 23 ans. Or, le salaire minimum des personnes de moins de 23 ans n'est qu'une fraction de celui d'une personne de 23 ans, à savoir, par exemple, 72 % pour une personne de 21 ans, si bien qu'une personne de 21 ans devrait gagner 160 % du salaire minimum de sa catégorie d'âge pour satisfaire au critère.

35 Lors de l'audience, M^me^ Chakroun a cité le rapport établi par le Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Centre scientifique de recherche et de documentation), du ministère de la Justice néerlandais, évaluant l'incidence, sur la migration de conjoints étrangers aux Pays-Bas, de l'augmentation de revenus exigés en vue d'un regroupement familial. Selon M^me^ Chakroun, les aspects négatifs décrits par ce rapport montreraient que la réglementation néerlandaise va à l'encontre de l'objectif de la directive.

36 La Commission expose que l'élément déterminant, selon la directive, est de savoir si l'intéressé dispose lui-même de ressources suffisantes pour pourvoir à ses besoins élémentaires, et ce sans recourir à l'aide sociale. Le système prévu par la directive ne devrait pas être compris comme permettant à l'État membre de faire le compte de tous les avantages sociaux auxquels les intéressés pourraient éventuellement prétendre, afin de fixer en conséquence le seuil de revenus exigé.

37 La Commission souligne à cet égard que, ainsi que cela est indiqué au point 4.3.3 de son rapport au Parlement européen et au Conseil du 8 octobre 2008 sur l'application de la directive 2003/86 [COM(2008) 610], le montant exigé par les autorités néerlandaises, au titre de l'évaluation de la suffisance des ressources, est le plus élevé de l'ensemble des États membres de la Communauté. Elle relève en outre que si, dans l'affaire au principal, les liens familiaux entre les époux Chakroun avaient préexisté à l'entrée de M. Chakroun sur le territoire de la Communauté, le montant des revenus pris en considération, au titre de l'évaluation de la suffisance des ressources, aurait été inférieur à celui retenu dans ladite affaire en application de l'article 3.74, initio et sous d, du Vb 2000. Il peut dès lors être considéré que le montant exigé par la réglementation nationale lorsque les liens familiaux préexistent à l'entrée du regroupant sur le territoire de la Communauté correspond au montant qui suffit normalement à subvenir aux besoins les plus élémentaires dans la société néerlandaise.

38 Enfin, tant M^me^ Chakroun que la Commission estiment que les autorités néerlandaises auraient dû, dans l'affaire au principal, tenir compte de la longue durée de la résidence et du mariage et que, en omettant de le faire, il a été porté atteinte à l'exigence d'individualisation de l'examen de la demande prévue à l'article 17 de la directive.

39 Le gouvernement néerlandais explique que le niveau de revenus suffisant, fixé à 120 % du salaire minimum légal, est le montant des revenus généralement retenu par les communes des Pays-Bas comme l'un des critères permettant de déterminer les bénéficiaires potentiels d'une mesure générale ou spéciale d'assistance sociale. Certaines communes optent cependant pour des niveaux de revenus différents, allant de 110 % à 130 % du salaire minimum légal. L'assistance sociale étant octroyée en fonction des besoins, ce ne serait qu'a posteriori qu'il serait possible de faire des statistiques permettant de déterminer le plafond moyen de revenus pour lequel cette assistance a été accordée.

40 Ledit gouvernement soutient ainsi que le niveau de revenus correspondant à 120 % du salaire minimum légal serait conforme à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, dès lors qu'il s'agirait du niveau de revenus à partir duquel il n'est plus possible, en principe, de faire appel à une mesure générale ou spéciale d'assistance sociale. Selon ce même gouvernement, en effet, le niveau du salaire minimum aux Pays-Bas permet uniquement de satisfaire les besoins vitaux et peut s'avérer insuffisant pour faire face à des dépenses particulières individuelles. Ces éléments justifieraient de prendre en considération un niveau de revenu équivalent à 120 % du salaire minimum légal.

Réponse de la Cour

41 Il importe de rappeler que l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, puisqu'il leur impose, dans les hypothèses déterminées par la directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation (arrêt du 27 juin 2006, Parlement/Conseil, C-540/03, Rec. p. I-5769, point 60).

42 Cette disposition réserve cependant le respect des conditions visées notamment au chapitre IV de la directive. L'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de cette directive fait partie de ces conditions et permet aux États membres d'exiger la preuve que le

regroupant dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. La même disposition précise que les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et à leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.

43 L'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive doit être interprétée de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

44 À cet égard, il résulte du deuxième considérant de la directive que les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. En effet, la directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la CEDH et par la charte. Il s'ensuit que les dispositions de la directive, et notamment l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de celle-ci, doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux et, plus particulièrement, du droit au respect de la vie familiale consacré tant par la CEDH que par la charte. Il convient d'ajouter que, selon l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, l'Union européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte, telle qu'adaptée à Strasbourg le 12 décembre 2007 (JO C 303, p. 1), laquelle a la même valeur juridique que les traités.

45 Ainsi que l'a souligné la requérante au principal lors de l'audience, la notion de «système d'aide sociale de l'État membre» est une notion autonome du droit de l'Union qui ne saurait être définie par référence à des notions de droit national. Au regard, notamment, des différences existant entre les États membres en ce qui concerne la gestion de l'aide sociale, cette notion doit être comprise comme faisant référence à une aide sociale octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local.

46 La première phrase de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive oppose, d'un côté, la notion de «ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins» et, de l'autre, celle d'«aide sociale». Il ressort de cette opposition que la notion d'«aide sociale» figurant dans la directive vise une aide, octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, à laquelle a recours un individu, en l'occurrence le regroupant, qui ne dispose pas de ressources stables, régulières et suffisantes pour faire face à ses besoins ainsi qu'à ceux de sa famille et qui, de ce fait, risque de devenir, pendant son séjour, une charge pour l'aide sociale de l'État membre d'accueil (voir, par analogie, arrêt du 11 décembre 2007, Eind, C-291/05, Rec. p. I-10719, point 29).

47 L'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), deuxième phrase, de la directive permet aux États membres de tenir compte, lors de l'évaluation des ressources du regroupant, du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales. Ainsi qu'il a été exposé au point 43 du présent arrêt, cette faculté doit être exercée en évitant de porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

48 Dès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus, cette autorisation doit par ailleurs être interprétée en ce sens que les États membres peuvent indiquer une certaine somme comme montant de référence, mais non en ce sens qu'ils pourraient imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, et ce indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur. Cette interprétation est confortée par l'article 17 de la directive qui impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement.

49 Utiliser comme montant de référence un niveau de revenu équivalent à 120 % du revenu minimum d'un travailleur âgé de 23 ans, montant au-delà duquel tout recours à une aide spéciale serait en principe exclu, n'apparaît pas répondre à l'objectif consistant à déterminer si un individu dispose de ressources régulières pour faire face à ses besoins. En effet, la notion d'«aide sociale» figurant à l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive doit être interprétée comme visant l'aide qui supplée à un manque de ressources stables, régulières et suffisantes et non comme l'aide qui permettrait de faire face à des besoins extraordinaires ou imprévus.

50 En outre, le chiffre de 120 %, utilisé pour fixer le montant imposé par le Vb 2000, n'est qu'un chiffre moyen, déterminé lorsque sont établies des statistiques relatives à l'aide spéciale octroyée par les communes des Pays-Bas et aux critères de revenus pris en considération par ces communes. Ainsi qu'il a été exposé lors de l'audience, certaines communes utilisent comme montant de référence un revenu d'un montant inférieur à celui correspondant à 120 % du revenu minimum, ce qui contredit la thèse selon laquelle un revenu correspondant à 120 % du revenu minimum serait indispensable.

51 Enfin, il n'appartient pas à la Cour de juger si le revenu minimum prévu par la loi néerlandaise est suffisant pour permettre aux travailleurs de cet État de couvrir leurs besoins ordinaires. Il suffit cependant de constater, ainsi que l'a fait valoir à juste titre la Commission, que si, dans l'affaire au principal, les liens familiaux entre les époux Chakroun avaient préexisté à l'entrée de M. Chakroun sur le territoire de la Communauté, le montant de revenus pris en considération lors de l'examen de la demande de M^me^ Chakroun aurait été le revenu minimum et non 120 % de celui-ci. Il y a lieu d'en conclure que le revenu minimum est considéré par les autorités néerlandaises elles-mêmes comme correspondant à des ressources suffisantes au sens de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive.

52 Eu égard à ces éléments, il y a lieu de répondre à la première question posée que la phrase «recourir au système d'aide sociale» figurant à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à un État membre d'adopter une réglementation relative au regroupement familial refusant celui-ci à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale («minimabeleid») communale.

Sur la seconde question

53 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si la directive, et en particulier l'article 2, initio et sous d), de celle-ci, doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui, pour l'application des conditions de revenus de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, fait une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Observations présentées par les parties

54 M[me] Chakroun explique que son conjoint a, dès son arrivée aux Pays-Bas au cours de l'année 1970, travaillé durant une période de deux ans dans cet État membre afin de gagner l'argent nécessaire à leur mariage.

55 Selon la requérante au principal et la Commission, la directive n'offre aucun fondement à une distinction entre le maintien de la famille et la création de celle-ci. Il ressortirait notamment d'un document de la présidence du Conseil (document du Conseil 5682/01, du 31 janvier 2001, p. 3) qu'il existait un large accord sur le fait que le regroupement familial devrait couvrir tant la formation que le maintien de l'unité familiale. Cette interprétation serait corroborée par le sixième considérant de la directive ainsi que par l'article 2, initio et sous d), de celle-ci. Quant à l'exception introduite par l'article 9, paragraphe 2, de la directive, il s'agirait d'une disposition spécifique à la situation des réfugiés contraints de fuir leur pays. M[me] Chakroun cite par ailleurs le rapport établi le 11 mars 2009 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au sujet de sa visite effectuée aux Pays-Bas du 21 au 25 septembre 2008, dans lequel le Commissaire s'étonne de certaines dispositions de la législation néerlandaise en matière de regroupement familial.

56 La Commission se demande, en outre, comment une distinction en fonction du moment où les liens familiaux se sont créés pourrait avoir le moindre rapport avec le fait de satisfaire aux conditions matérielles en matière de besoins élémentaires.

57 Le gouvernement néerlandais expose que la distinction, effectuée par la législation nationale, entre la création de famille et le regroupement familial n'est pas interdite par la directive et est une manière de tenir compte de la nature et de la solidité des liens familiaux, ainsi que l'impose l'article 17 de la directive. Selon ce gouvernement, on peut en effet imaginer que les intérêts en jeu soient plus importants lorsque les liens familiaux existaient déjà avant que la personne de référence ne s'établisse aux Pays-Bas. Dans le cas de la formation de famille, les deux partenaires prendraient le risque que leur vie de famille ne puisse, temporairement, pas se dérouler aux Pays-Bas. Généralement, les liens familiaux seraient concrétisés d'une façon moins intense dans ces cas que dans ceux qui donnent ensuite naissance aux demandes de regroupement familial. Ce serait précisément pour protéger la famille que le Royaume des Pays-Bas a fixé, en tant que niveau de revenus suffisant, un montant inférieur à la norme générale de 120 % du salaire minimum, dans les cas de demandes de regroupement familial.

58 À titre surabondant, le gouvernement néerlandais remarque que, même dans un cas où les liens familiaux sont postérieurs à l'arrivée de la personne de référence aux Pays-Bas et où la condition de revenu n'est pas respectée, le séjour des membres de la famille sera quand même autorisé, si l'article 8 de la CEDH l'exige.

Réponse de la Cour

59 L'article 2, initio et sous d), de la directive définit le regroupement familial sans faire de distinction selon le moment du mariage de conjoints, puisqu'il précise que ce regroupement doit s'entendre comme le cas de l'entrée ou du séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil d'un membre de la famille afin de maintenir l'unité familiale, «que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant».

60 Seul l'article 9, paragraphe 2, de la directive, applicable aux réfugiés, prévoit que les «États membres peuvent limiter l'application [des dispositions prévues au chapitre V de la directive] aux réfugiés dont les liens familiaux sont antérieurs à leur entrée sur le territoire». Cette disposition s'explique par le traitement plus favorable octroyé aux réfugiés lors de leur arrivée sur le territoire.

61 Il s'ensuit que les règles de la directive, à l'exception de l'article 9, paragraphe 2, de celle-ci, sont applicables tant à ce que la législation néerlandaise qualifie de regroupement familial qu'à ce qu'elle définit comme formation de famille.

62 Cette interprétation est confortée par le sixième considérant de la directive qui vise «la protection de la famille ainsi que le maintien ou la création de la vie familiale». Elle l'est également par les travaux préparatoires cités par la requérante au principal, desquels il résulte qu'un large accord s'était dégagé sur le fait que le regroupement familial devait couvrir tant la formation de famille que le maintien de l'unité familiale.

63 Cette interprétation est par ailleurs conforme à l'article 8 de la CEDH et à l'article 7 de la charte, qui n'établissent aucune distinction selon les circonstances et le moment au cours desquels se constitue une famille.

64 Eu égard à cette absence de distinction, voulue par le législateur de l'Union, selon le moment auquel se constitue la famille, et compte tenu de la nécessité de ne pas interpréter les dispositions de la directive de façon restrictive ainsi que de ne pas les priver de leur effet utile, les États membres ne disposaient pas d'une marge d'appréciation leur permettant de réintroduire cette distinction dans leur législation nationale de transposition de la directive (voir, par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, Metock e.a., C-127/08, Rec. p. I-6241, point 93). Au demeurant, l'aptitude d'un regroupant à disposer de ressources régulières et suffisantes pour faire face à ses besoins et à ceux de sa famille au sens de l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive n'est en rien susceptible de dépendre du moment auquel il a constitué sa famille.

65 Enfin, s'agissant de l'argument du gouvernement néerlandais selon lequel une autorisation devrait être accordée si l'article 8 de la CEDH l'exige, il suffit de constater que, ainsi qu'il est ressorti de l'audience, M[me] Chakroun n'a toujours pas été autorisée à rejoindre son conjoint avec lequel elle est mariée depuis 37 ans.

66 Il convient dès lors de répondre à la seconde question posée que la directive, et en particulier l'article 2, initio et sous d), de celle-ci, doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui, pour l'application des conditions de revenus posées à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive, fait une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Sur les dépens

67 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

1) La phrase «recourir au système d'aide sociale» figurant à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au regroupement familial, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à un État membre d'adopter une réglementation relative au regroupement familial refusant celui-ci à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire

appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale («minimabeleid») communale.

2) **La directive 2003/86, et en particulier l'article 2, initio et sous d), de celle-ci, doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'oppose à une réglementation nationale qui, pour l'application des conditions de revenus posées à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive 2003/86, fait une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant sur le territoire de l'État membre d'accueil.**

Signatures